Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2015–2016

34 024 Wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (modernisering UPD)

J BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2015

In het kader van een eerdere toezegging aan uw Kamer en naar aanleiding van de motie van Tweede Kamerlid De Liefde (VVD) van 21 januari jl. (TK 2014–2015, 34 024, nr. 17) ga ik hieronder in op de wenselijkheid van een postdienst met twee snelheden. Het lid Reuten (SP) heeft de suggestie gedaan om het huidige aantal brievenbussen te handhaven maar daarbij een deel van de bestaande brievenbussen om te zetten in bijvoorbeeld blauwe brievenbussen die minder vaak geleegd worden (bijvoorbeeld 1x per week).

Uw Kamer heeft aangegeven dat de suggestie van een postdienst met twee snelheden vooral is gebaseerd op de wens om de universele postdienst (UPD) en de basisinfrastructuur die daaronder ligt op het huidige kostenniveau te behouden. Ik steun deze gedachtegang. Ik vind het belangrijk om te blijven zoeken naar mogelijkheden om elementen van die dienstverlening zodanig in te richten dat de kosten ervan kunnen worden beperkt zodat de UPD als geheel betaalbaar blijft. Zoals ook door de heer Reuten terecht is aangegeven, wordt de optie van een postdienst met twee snelheden interessant als een dergelijk systeem leidt tot lagere kosten voor de UPD als geheel, terwijl de toegankelijkheid van de UPD op een voor consumenten acceptabel niveau blijft.

Naar aanleiding van de discussie hierover in de Eerste en Tweede Kamer heb ik informatie opgevraagd bij PostNL, naar de situatie in andere landen gekeken en eerdere onderzoeksrapporten op dit gebied naast elkaar gelegd. De conclusie die ik daar uit trek is dat een postdienst met twee snelheden door de beperkingen binnen het huidige wettelijke kader per saldo gelijkblijvende kosten maar wel omzetderving oplevert en daarom niet bijdraagt aan een betaalbare UPD. Er zijn wel andere alternatieven voor de vormgeving van een dergelijke dienst die nader onderzoek verdienen (zie ook bijlage 1). Afhankelijk van het gekozen systeem lijken verdere kostenbesparingen namelijk zeker mogelijk, maar de omvang

kst-34024-J
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

daarvan is onzeker. Bovendien zal het onvermijdbaar leiden tot een verdere reductie van het voorzieningenniveau en de Nederlandse regelgeving dient daarvoor te worden aangepast.

Volgend jaar evalueer ik de UPD als geheel. Het lijkt mij verstandig om de optie van een systeem met twee snelheden te bekijken in samenhang met de andere vraagstukken binnen deze evaluatie. Het leggen van dwarsverbanden leidt mogelijk nog tot andere alternatieven dan we nu in beeld hebben. Niet in de laatste plaats moet onderzoek naar de behoefte van de consument daarbij een belangrijke rol spelen. Onderstaande reactie op de motie de Liefde kan worden gezien als voorbereiding van de evaluatie in 2016 en om van tevoren helder te krijgen welke specifieke vraagstukken daarbij zouden moeten worden behandeld.

Voorwaarden voor invoering

Voor het kosteneffect op de uitvoering van de UPD moet nader worden gekeken naar (a.) de onderliggende kostenstructuur en naar (b.) de volume-effecten van de introductie van een postdienst met twee snelheden. Voor de toegankelijkheid is van belang dat (c.) de UPD aansluit bij de behoefte van de consument.

A. Kostenstructuur en mogelijke kostenbesparingen

Om de effecten qua kostenbesparing goed te kunnen duiden is het van belang onderscheid te maken naar effecten op collectie, sortering en bezorging. Voorts is de verhouding tussen die processen essentieel om de waarde van de kostenbesparing te kunnen wegen. Uit eerdere onderzoeken in opdracht van EZ (SEO, Rebel) komt naar voren dat een substantieel deel van de kosten van het postproces wordt gemaakt bij het sorteer- en bezorgproces.

Om kostenbesparingen bij het collectieproces te behalen moet simpelweg op minder plaatsen en/of minder frequent post worden opgehaald. Dat betekent dat het systeem zo moet worden ingericht dat nog slechts op een beperkt aantal punten vijf dagelijks de post wordt gecollecteerd (eerste klasse post), terwijl post die later bezorgd mag worden wellicht op meer collectiepunten opgehaald kan worden, maar dan slechts 1 á 2 keer per week (tweede klasse post).

Voor kostenbesparingen bij het sorteringsproces moet sprake zijn van een splitsing van poststromen vroeg in het proces. Het apart houden van tweede klasse post betekent dat deze niet in dure avond- en nachturen verwerkt hoeft te worden. De verwerking van deze poststroom wordt daarmee planbaar. Deze vroege splitsing is bijvoorbeeld mogelijk door een andere indeling op het niveau van de collectiepunten (bijvoorbeeld onderscheid aanbrengen tussen verschillende soorten straatbrievenbussen).

Om kostenbesparing bij het bezorgingsproces te realiseren kan worden geconcentreerd op het bezorgen op (twee á drie) vaste dagen. Dit zouden de dagen zijn waarop nu ook het merendeel van de zakelijke partijenpost geconcentreerd is. Deze besparingen zullen waarschijnlijk echter gering zijn, wat wordt verklaard door het feit dat naast de tweede klasse post ook de eerste klasse post bezorgd moet worden. Er moet dus nog steeds elke dag langs alle brievenbussen worden gegaan onafhankelijk van het volume.

De introductie van een tweede klasse postdienst brengt ook extra kosten met zich mee. Incidenteel zullen kosten voor het wijzigen van de indeling

van de straatbrievenbussen ontstaan. Structureel zal sprake zijn van extra retail kosten (druk-, opslag- en distributiekosten).

B. Effect op volume

Naar ik heb begrepen verwacht PostNL op basis van een in 2015 uitgevoerd onderzoek onder consumenten en mkb'ers dat het gebruik van tweede klasse post vrijwel altijd ter vervanging zal komen van de eerste klasse post. Het invoeren van een postdienst met twee snelheden brengt dan geen volumeverandering in totaal teweeg. Verder werd in het betreffende onderzoek geconstateerd dat pas bij substantiële prijsverschillen sprake is van een verschuiving van eerste naar tweede klasse post van enige omvang. De conclusie van PostNL is dat het totale volume nagenoeg gelijk blijft, maar dat een deel van de aangeboden post via een andere poststroom zal geschieden. Zolang de eerste klasse postzegel qua prijs gelijk blijft aan de huidige postzegelprijs en de tweede klasse postzegel daar qua prijs onder zit levert een postdienst met twee snelheden dus omzetderving op. Dat betekent dat de mogelijke kostenbesparingen substantieel hoger moeten zijn dan de verwachte omzetderving om een aantrekkelijk alternatief op te leveren. Het kan ook nopen tot een forse tariefstijging van de eerste klasse post om het omzetverlies te compenseren. Dit is afhankelijk van de vormgeving van een twee snelheden postdienst (zie ook bijlage 1). De conclusie op basis van de bevindingen van PostNL is dat binnen de kaders van de huidige regelgeving, waarbij de collectiepunten zijn gekoppeld aan de vijf dagelijkse dienstverlening, deze omzetderving niet zal opwegen tegen de mogelijke kostenbesparing.

C. Behoefte van de consument

In het kader van de evaluatie van de UPD in 2011 zijn in opdracht van mijn ministerie door Intomart GfK de voorkeuren van de particulieren en mkb'ers ten aanzien van de UPD in kaart gebracht. Uit dit onderzoek blijkt dat de belangrijkste producteigenschap in de ogen van de consument het tarief is, gevolgd door overkomstduur en bezorgfrequentie. Afstand tot postvestiging en brievenbus zijn relatief onbelangrijk in vergelijking met de andere eigenschappen. Deze voorkeuren van consumenten lijken te worden ondersteund door het in 2015 uitgevoerde onderzoek van PostNL. PostNL stelt dat een forse meerderheid van de consumenten daarin aangeeft interesse te hebben in een tweede klasse post, maar alleen bij een fors lager tarief en als dat kan via dezelfde straatbrievenbussen en met vaste bezorgdagen.

Juridisch kader

Het juridische kader van de UPD wordt gevormd door de derde Postrichtlijn die in Nederland is geïmplementeerd in de Postwet 2009 en het Postbesluit 2009. Ik constateer dat in 18 lidstaten van de EU van oudsher sprake is van een postdienst met twee snelheden. Daaruit kan worden opgemaakt dat een dergelijk model zich goed verhoudt met de eisen uit de Postrichtlijn. Om meer ruimte te creëren voor de introductie van een effectief systeem van twee snelheden zal de Nederlandse regelgeving moeten worden aangepast. Het Nederlandse UPD stelsel is namelijk volledig gebaseerd op een vijfdaagse collectie- en bezorgservice.

Conclusie

Ik zie voldoende aanknopingspunten om hier diepgaander en in samenhang met de UPD als geheel naar te kijken. Het is niet uitgesloten dat een systeem van twee snelheden een waardevolle bijdrage kan

leveren aan een verdere kostenreductie van de UPD en lagere prijzen voor gebruikers.

Ik concludeer dat invoering van een systeem van twee snelheden technisch en Europeesrechtelijk mogelijk is. Met het uitgangspunt dat een dergelijke invoering pas zinvol is als deze tot kostenbesparingen leidt, zal het wel onvermijdbaar leiden tot verdere reductie van het voorzieningenniveau van de UPD. De eerste klasse post blijft als UPD verplichting toegankelijk, maar daarvoor kan men dan mogelijk terecht bij een beperkt aantal locaties. Tenslotte is onduidelijk hoe substantieel die kostenvermindering zal zijn, of dat opweegt tegen het verminderde serviceniveau en hoe de consument dit zal ervaren.

In mijn ogen is nader onderzoek daarom noodzakelijk naar twee elementen: de mate van kostenbesparing bij de collectie en sortering van eerste en tweede klasse post en de vraag of bij invoering van een systeem van twee snelheden afdoende wordt voorzien in de behoefte van consumenten. Ik ben voornemens om deze aspecten expliciet mee te nemen in de evaluatie van de UPD in 2016. Naar aanleiding van de antwoorden die dan worden verkregen zal ik in overleg met marktpartijen met definitieve conclusies en mogelijke voorstellen komen.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

BIJLAGE

Mogelijke vormen van een twee snelheden postdienst

Ter illustratie worden hier twee mogelijke alternatieve invullingen geschetst van een postdienst gebaseerd op twee snelheden. Er zijn er mogelijk meer.

1. Binnen het huidige regelgevende kader lijkt de enige optie te zijn om de indeling van de straatbrievenbussen te wijzigen van de huidige geografische scheiding naar een indeling die uitgaat van serviceverschillen. De tweede klasse post wordt op vaste dagen bezorgd. De tweede klasse post kan in deze optie direct na het legen van de brievenbussen apart worden gehouden, zodat de post niet in dure avond- en nachturen verwerkt hoeft te worden. Dit levert een besparing in het sorteerproces op. Bij deze optie moeten alle collectiepunten nog steeds vijf keer per week worden geleegd. Dit levert dus geen kostenbesparingen op in het collectieproces.
2. Een andere mogelijkheid, waarvoor wel eerst de wetgeving gewijzigd zou moeten worden, is een forse beperking van het aantal straatbrievenbussen dat dagelijks moet worden geleegd. Een groot deel van de brievenbussen kan worden gebruikt voor het aanbieden van tweede klasse post (1–2 keer per week geleegd) en een kleiner deel kan worden gebruikt voor de eerste klasse post (vijf keer per week geleegd). De eerste klasse brievenbussen zouden dan mogelijk op locaties kunnen komen waar sprake is van grote concentraties mensen. Eventueel kan zelfs worden gedacht aan het verplicht inleveren van de eerste klasse post op een postkantoor. Dit levert een kostenbesparing van het collectieproces op. Daarnaast geldt ook voor deze optie dat de aparte stroom tweede klasse post op goedkopere momenten gesorteerd kan worden. In het VK wordt momenteel over een dergelijke optie nagedacht.